

Ryszard Zięba

**PRZYCZYNY STAGNACJI I SZANSE OŻYWIENIA POLITYKI  
OBRONNEJ UNII EUROPEJSKIEJ W KONTEKŚCIE  
STOSUNKÓW TRANSATLANTYCKICH**

**Stagnacja WPBiO i jej przyczyny**

W pierwszej dekadzie XXI w. uwidoczniła się stagnacja w rozwoju polityki obronnej Unii Europejskiej. Stało się to wtedy, gdy Unia miała zrealizować swoje ambitne plany stworzenia zasobów i zdolności umożliwiających prowadzenie szerokiego zakresu operacji reagowania kryzysowego (misji petersberskich). Właściwie przygotowania te przebiegały dobrze. Już w listopadzie 2004 r. Unia dysponowała 12-tysięcznym personelem na potrzeby misji cywilnych, co stanowiło znacznie więcej niż zaplanowano. Dla pełnego przygotowania Unii Europejskiej do prowadzenia operacji cywilnych w zakresie reagowania kryzysowego proklamowano *Cywilny cel operacyjny/zasadniczy 2008*, zaś w grudniu 2007 r. pełną zdolność do działania uzyskały utworzone Siły Żandarmerii Europejskiej (European Gendarmerie Force – EGF/EUGENDFOR).

Stworzeniem zdolności wojskowych zajęła się powołana w 2004 r. Europejska Agencja Obrony. Podjęła działania na rzecz zdynamizowania integracji europejskiego rynku uzbrojenia; w 2007 r. podjęła prace nad trzema europejskimi strategiami tworzenia bazy przemysłowo-technologicznej, badań i uzbrojenia. Ponieważ generowanie zdolności wojskowych przebiegało powoli, w czerwcu 2004 r. Rada UE zdecydowała się przyjąć nowy *Cel operacyjny/zasadniczy 2010*. Tworzo-

ne w tym grupy bojowe osiągnęły pełną zdolność do działania na początku 2007 r., lecz nie były używane w żadnych operacjach zagranicznych UE. Generalnie więc wyglądało na to, że budowana od 1999 r. w ramach Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa, Europejska Polityka Bezpieczeństwa i Obrony<sup>1</sup>, ma duże szanse rozwoju, tym bardziej, że od początku 2003 r. w jej ramach prowadzono kilka cywilnych i wojskowych operacji reagowania kryzysowego. Tym bardziej zaskakujące jest, że polityka ta znalazła się w stagnacji lub nawet w ocenie wielu polityków w kryzysie. Jakie są zatem przyczyny tego stanu?

### **Wzrost rozbieżności między państwami członkowskimi**

Pierwszą i główną przyczyną stagnacji polityki obronnej UE wydaje się wzrost rozbieżności między państwami członkowskimi w sprawie celowości wspólnych działań na rzecz umacniania bezpieczeństwa Unii, a zwłaszcza bezpieczeństwa międzynarodowego poza jej granicami. A właśnie ten ostatni aspekt stanowi główne pole do działania Unii Europejskiej. Gwoli prawdy należy przyznać, że w UE od początku istniały rozbieżności w odniesieniu do jej polityki bezpieczeństwa, a zwłaszcza obawy i niechęć budziła idea budowania własnej polityki obronnej. Działo się tak pomimo zgody wyrażonej w klauzuli Traktatu z Maastricht na to, że Unia Europejska będzie stopniowo określać wspólną politykę obronną, która może prowadzić do wspólnej obrony (art. 24 TUE skonsolidowanej wersji Traktatu o Unii Europejskiej, opublikowanej po wejściu w życie Traktatu z Lizbony). Spory toczyły się, podobnie jak w latach 80. między zwolennikami autonomizacji obronnej UE (głównie Francja i Niemcy) a reprezentantami opcji atlantyckiej, sprzeciwiającymi się temu a opowiadającymi się za powierzeniem obrony NATO (Wielka Brytania, Dania, Portugalia). Przeciwnikiem wzmocnienia polityki obronnej UE była także neutralna Irlandia. Samo ustanowienie w 1999 r. Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony (EPBiO) było możliwe dzięki przyłączeniu się do tandemu Francja–Niemcy proatlantyckiej Wielkiej Brytanii, jednak po kilku latach kraj ten pod rządami konserwatystów powrócił do hamowania integracji europejskiej, w tym w ramach EPBiO.

Wielka Brytania reprezentuje podejście do Unii Europejskiej *a la carte*, wybierając integrację tylko w tych dziedzinach, które uważa za korzystne dla swoich interesów. Londyn w zasadzie nigdy nie traktował UE jako niezależnego aktora w stosunkach międzynarodowych. Po wejściu w życie Traktatu z Lizbony (1 grud-

<sup>1</sup> Szerzej na temat tej polityki zob.: R. Zięba, *Europejska Polityka Bezpieczeństwa i Obrony*, Warszawa 2005; I. Słomczyńska, *Europejska Polityka Bezpieczeństwa i Obrony: uwarunkowania – struktury – funkcjonowanie*, Lublin 2007; A. Ciupiński, *Wspólna Polityka Bezpieczeństwa i Obrony Unii Europejskiej: geneza – rozwój – funkcjonowanie*, Warszawa 2013; S. Keukeleire, J. MacNaughtan, *The Foreign Policy of the European Union*, Houndmills 2008, rozdz. 7; J. Howorth, *Security and Defence Policy in the European Union*, Basingstoke 2007; *European Security and Defence Policy: the first 10 years*, re. G. Grevi, D. Helly, D. Keohane, Paris 2009.

nia 2009 r.) Wielka Brytania niechętnie odnosi się do formułowania wspólnych stanowisk i oświadczeń UE wydawanych w ramach WPZiB i wyraźnie blokuje wzmocnienie unijnej polityki obronnej, przemianowanej na Wspólną Politykę Bezpieczeństwa i Obrony (WPBiO). Potwierdza to choćby odrzucenie na forum Rady Unii w lipcu 2011 r. wspólnych propozycji wzmocnienia WPBiO zawartych w tzw. Liście weimarskim (z 6 grudnia 2010 r.) ministrów spraw zagranicznych i obrony państw Trójkąta Weimarskiego (Polski, Francji i Niemiec). Symptomatyczne dla podejścia Wielkiej Brytanii do Unii Europejskiej jest, że w narodowej strategii bezpieczeństwa zaprezentowanej przez premiera parlamentowi w październiku 2010 r., ani razu nie występuje odwołanie się do WPZiB i WPBiO<sup>2</sup>.

Stanowisko brytyjskie należy postrzegać w szerszym kontekście nasilenia się postaw eurosceptycznych i kurczowo nastawionych na obronę własnych interesów, w tym poprzez niechęć do ponoszenia zwiększonych wydatków na wspólne działania w ramach Unii Europejskiej na rzecz bezpieczeństwa. Po wielkim rozszerzeniu Unii w 2004 r. politycy i społeczeństwa wielu „starych” krajów członkowskich, zwłaszcza najbogatszych „przestraszyły się” skutków rozszerzenia i koniecznością łożenia większych nakładów na politykę spójności. Potwierdzają tę ocenę negatywne wyniki referendum w sprawie przyjęcia Traktatu konstytucyjnego we Francji (29 maja 2005 r.) i w Holandii (1 czerwca 2005 r.). Także postawy eurosceptyczne zapanowały w polityce polskiej w latach 2005–2007, w mniejszym stopniu polityce Czech (polityka prezydenta Vaclava Klause do marca 2013 r.), a na Węgrzech od 2010 r. utrzymują się nadal (polityka rządu Victora Orbána). Poszerzona Unia Europejska pogrążyła się w kryzysie tożsamości, dodatkowo pogłębianym jesienią 2008 r. kryzysem finansowym. Wyzwolilo to groźne dla przetrwania samej Unii zjawisko renacjonalizacji polityki jej państw członkowskich.

Wybitny politolog amerykański Charles Kupchan w sierpniu 2010 r. ostrzegł, że Unia Europejska upada, po części ekonomicznie, nade wszystko z powodu ujawniającej się coraz wyraźniej renacjonalizacji życia politycznego. Wskazywał, że owa renacjonalizacja rozlewa się „od Londynu poprzez Berlin do Warszawy”, a wyraża się w powrocie do suwerenności kosztem poświęcania się dla wspólnej idei Unii Europejskiej<sup>3</sup>. Chociaż należy uznać tę ocenę za nieadekwatną w odniesieniu do polityki rządu RP Donalda Tuska, to przyznać należy, że na polskiej scenie politycznej prawicowa opozycja jawnie kwestionuje Unię Europejską jako projekt polityczny. Generalnie można stwierdzić, że obecnie od kilku lat w Unii Europejskiej widoczna jest dominacja interesów narodowych państw członkowskich kosztem Unii jako całości<sup>4</sup>.

---

<sup>2</sup> *A Strong Britain in an Age of Uncertainty: the National Security Strategy*, The Stationery Office (TSO), October 2010, [www.official-documents.gov.uk/document/cm79/7953/7953.asp](http://www.official-documents.gov.uk/document/cm79/7953/7953.asp) [14.05.2014].

<sup>3</sup> *As Nationalism Rises, will the European Union Fall?*, „The Washington Post”, 29 August 2010.

<sup>4</sup> Szerzej zob. *Unia Europejska w regionie śródziemnomorskim: między polityką wspólną a interesami państw członkowskich*, red. J. Zajac, Warszawa 2014.

## **Wzmocnienie mechanizmów współpracy międzyrządowej Traktatem z Lizbony**

Nowy traktat o Unii Europejskiej, podpisany 13 grudnia 2007 r. w Lizbonie, wprowadził wprawdzie szereg nowych regulacji w odniesieniu do WPZiB, w tym WPBiO<sup>5</sup>, ale nie dokonał uwspólnotwienia rodzajów polityki, lecz przeciwnie wzmocnił mechanizmy współpracy międzyrządowej. Potwierdzają to w odniesieniu do całej WPZiB następujące, zawarte w art. 4 TUE sformułowania, o tym, że Unia szanuje:

- 1) równość państw członkowskich wobec traktatów,
- 2) ich tożsamość narodową nierozzerwalnie związaną z ich podstawowymi strukturami politycznymi i konstytucyjnymi, w tym w odniesieniu do samorządu regionalnego i lokalnego,
- 3) podstawowe funkcje państwa, mające na celu zapewnienie jego integralności terytorialnej, utrzymanie porządku publicznego oraz ochronę bezpieczeństwa narodowego,
- 4) poza tym wyraźnie zastrzeżono, że bezpieczeństwo narodowe pozostaje w zakresie wyłącznej odpowiedzialności każdego państwa członkowskiego (art. 4 ust. 2 TUE).

Istotnym wzmocnieniem międzyrządowości całej Unii Europejskiej jest poważne zwiększenie roli parlamentów narodowych<sup>6</sup> oraz stworzenie możliwości wystąpienia państw członkowskich z Unii (art. 50 TUE).

Wymienione dyspozycje traktatowe, jak i inne nieodnoszące się do WPZiB, wzmacniając międzyrządowy charakter Unii, stworzyły podstawę prawną do jej osłabienia jako aktora polityki bezpieczeństwa. Już pierwsze decyzje personalne o obsadzie ważnych stanowisk podjęte po wejściu w życie Traktatu z Lizbony potwierdziły tę ocenę. Na przewodniczącego Rady Europejskiej powołano Hermana Van Rompuy, a na urząd Wysokiego Przedstawiciela Unii ds. Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa Catherine Ashton. Obydwoje byli i pozostali przez całą 5-letnią kadencję mało znanymi politykami, bez cech przywódczych. Niewątpliwie nie sprzyjało to wzmocnieniu międzynarodowego autorytetu UE.

## **Kryzys finansowy 2008 r.**

Rozpoczęty w USA jesienią 2008 r. kryzys finansowy szybko rozprzestrzenił się na całą gospodarkę świata zachodniego, w tym na Unię Europejską. Zagrożona została strefa wspólnej waluty euro. UE podjęła ogromny wysiłek finansowy w celu rato-

---

<sup>5</sup> R. Zięba, *Traktatowe uwarunkowania polityki zagranicznej Unii Europejskiej: między polityką wspólną a interesami państw członkowskich*, [w:] *Unia Europejska...*, red. J. Zajac, s. 29–31.

<sup>6</sup> J.J. Węc, *Traktat lizboński. Polityczne aspekty reformy ustrojowej Unii Europejskiej w latach 2007–2009*, Kraków 2011, s. 214–226.

wania strefy euro i systemu finansowego najbardziej zadłużonych krajów południa Europy. Działania te oparte zostały na politycznej akceptacji koncepcji regulacji rynku finansowego przedstawionej w programach prezydencji czeskiej i szwedzkiej oraz tzw. raporcie de Larosièrre'a opublikowanym w lutym 2009 r. Składały się na to działania łagodzące (interwencyjne) i prewencyjne<sup>7</sup>. Wszystkie te przedsięwzięcia ustabilizowały system finansowy krajów UE, ale w 2009 r. średnio w Unii odnotowano spadek PKB o 4,5%<sup>8</sup>. Po przejściowym wzroście w latach 2010–2011 (odpowiednio, o 2% i 1,6%), powróciła recesja i stagnacja. Generalnie przyjmuje się, że kryzys utrzymywał się przez kolejne sześć lat<sup>9</sup>.

Skutkiem kryzysu w Unii Europejskiej było ograniczanie wydatków na wszystko, poza wspieraniem systemu bankowego. Ucierpiała na tym także Wspólna Polityka Bezpieczeństwa i Obrony. Wojskowe operacje reagowania kryzysowego są finansowane według ustanowionego w 2004 r. mechanizmu „Athena”. Polega on na tym, że z budżetu Unii są pokrywane wydatki wspólne i administracyjne, a wydatki operacyjne są finansowane przez państwa biorące udział w tych operacjach. Odpowiada to generalnej zasadzie prowadzenia WPBiO jako polityki międzyrządowej. Z troski o zmniejszanie własnych obciążeń finansowych państwa członkowskie traciły wolę włączania się do operacji zagranicznych. Także ograniczenia dotknęły realizację planów tworzenia bazy przemysłu obronnego i powiększania zasobów i zdolności WPBiO.

## Oslabienie aktywności międzynarodowej UE

Generalnie kryzys finansowy osłabił pozycję ekonomiczną UE w gospodarce światowej, pomimo, że utrzymała pozycję lidera jako największy na świecie producent i handlowiec oraz donator pomocy rozwojowej i humanitarnej<sup>10</sup>. W czasie kryzysu w świecie zachodnim zaczęła bardzo szybko rosnąć konkurencja ze strony nowych wschodzących mocarstw, zwłaszcza Chin i Indii.

---

<sup>7</sup> Szerzej zob. *Unia Europejska wobec kryzysu ekonomicznego*, red. J. Osiński, Warszawa 2009, s. 93–99; The High-Level Group on Financial Supervision in the EU Chaired by Jacques de Larosièrre, *Report*, Brussels, 25 February 2009; *Gospodarka Unii Europejskiej. Reakcja na kryzys i perspektywy na nowe dziesięciolecie*, red. M. Koczor, P. Tokarski, Warszawa 2011.

<sup>8</sup> Jedynie Polska – pomimo niewspierania finansowego banków – odnotowała w 2009 r. wzrost PKB o 1,6%.

<sup>9</sup> W 2012 r. odnotowano spadek o 0,4%, zaś w 2013 r. wystąpiła stagnacja – wzrost o 0,1%. Dopiero na 2014 rok Komisja Europejska prognozuje wzrost PKB całej Unii Europejskiej o 1,5%, a w 2015 r. o 2%. Gospodarka strefy euro w 2014 r. ma wzrosnąć o 1,2%, a w 2015 r. o 1,8%. Rok 2015 ma być pierwszym od 2007 r., w którym wszystkie gospodarki państw UE zanotują wzrost PKB. Zob.: *Real GDP Growth Rate – Volume*, (dane Eurostatu), [www.epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&plugin=1&language=en&pcode=tec00115](http://www.epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&plugin=1&language=en&pcode=tec00115) [14.05.2014]; *Wzrost gospodarczy w Europie nabiera tempa. Polska wrzuci trzeci bieg?*, „Gazeta Wyborcza”, 25.02.2014.

<sup>10</sup> R. Zięba, *Przeszłość Unii Europejskiej jako projektu politycznego w świetle kryzysu 2008 roku*, [w:] *Kryzys 2008 roku a pozycja międzynarodowa Zachodu*, red. R. Kuźniar, Warszawa 2011, s. 142–143.

Równolegle, wbrew oczekiwaniom związanym z wejściem w życie Traktatu z Lizbony, co miało przyczynić się do wzrostu znaczenia politycznego UE na arenie międzynarodowej, jako pełnej organizacji międzynarodowej, nastąpił regres. Wiązało się to z osłabieniem aktywności WPZiB, w tym WPBiO. Zwłaszcza stagnacja WPBiO nie sprzyjała wspieraniu aktywności dyplomatycznej UE i odgrywaniu przez nią aktywnej roli jako aktora polityki bezpieczeństwa.

Arabska Wiosna, rozpoczęta w grudniu 2010 r., stała się wielkim wyzwaniem dla Unii Europejskiej; z jednej strony ujawniła nieskuteczność dotychczasowej polityki budowania przez Unię partnerstwa z krajami arabskimi, a z drugiej stworzyła potrzebę bezpośredniego politycznego i wojskowego zaangażowania się UE w żywiołowo rozwijające się procesy demokratyzacji, ale i głębokiej destabilizacji tych krajów. W trakcie wojny domowej w Libii w 2011 r. Unia Europejska nie mogła podjąć interwencji wojskowej, a potem nawet zorganizować misji w ramach WPBiO<sup>11</sup>. Utrzymująca się stagnacja WPBiO zaznaczyła swój negatywny wpływ na odgrywanie przez UE aktywnej roli w stabilizowaniu bezpieczeństwa międzynarodowego w bezpośrednim sąsiedztwie Europy.

## **Przesłanki wyprowadzenia WPBiO ze stagnacji**

### *Zmiany w środowisku bezpieczeństwa UE*

Główną przesłanką, która powinna skłaniać przywódców Unii Europejskiej do podjęcia działań na rzecz wyprowadzenia WPBiO ze stagnacji, są dokonujące się w ostatnich latach zmiany w łańdżu międzynarodowym, w tym w środowisku bezpieczeństwa Unii.

Kryzys finansowy 2008 r. dotknął Zachód i państwa wobec niego peryferyjne. Natomiast dotychczasowe mocarstwa regionalne zrzeszone w grupie BRICS (Brazylia, Rosja, Indie, Chiny i Afryka Południowa) w zasadzie wyszły obronną ręką. Niektóre z nich po kryzysie finansowym nadal odnotowują wysokie tempo wzrostu gospodarczego i zaczęły szybko wysuwać się na czołowe pozycje w światowych rankingach makroekonomicznych. Dotyczy to zwłaszcza Chin i Indii.

Wzmacnianie pozycji gospodarczej tych mocarstw stwarza przesłanki do odgrywania przez nie większej roli w systemie międzynarodowym. Coraz więcej znaczy dziś głos Chin w Radzie Bezpieczeństwa ONZ, a w tle jest niezakończona decyzją dyskusja na temat poszerzenia składu tego organu o inne „wschodzące” mocarstwa. Istniejący układ sił w ONZ jest kwestionowany przez pretendentów do Rady Bezpieczeństwa.

Unia Europejska, tradycyjnie mocno zaangażowana we współpracę z krajami grupy AKP (Afryka subsaharyjska, Karaiby, Pacyfik) napotyka rosnącą konkurencję nowych wschodzących mocarstw zrzeszonych w BRICS. Zwłaszcza duże

---

<sup>11</sup> Rada UE podjęła 1 kwietnia 2011 r. decyzję o uruchomieniu operacji wojskowej w celu wsparcia operacji humanitarnej w Libii. Faktycznie operacja ta nie była prowadzona.



wyzwania stwarza zwiększająca się obecność ekonomiczna Chin w Afryce. Godne odnotowania są rosnące wydatki wojskowe Chin, ale także i Rosji. O ile w przypadku zbrojeń Rosji nie jest to zaskoczenie dla państw Zachodu, o tyle szybki wzrost i unowocześnianie potencjału wojskowego Chin stwarza nowe wyzwania. Na szczęście dla Unii Europejskiej Chiny, które są jej strategicznym partnerem, prowadzą politykę respektowania prawa międzynarodowego i opowiadają się – podobnie jak Unia – za multilateralizmem i przywróceniem wiodącej roli Rady Bezpieczeństwa ONZ w utrzymywaniu bezpieczeństwa międzynarodowego. Jednak jaka będzie w przyszłości polityka tego rosnącego w siłę mocarstwa nuklearnego pozostaje niewiadomą. Unia Europejska, ma odmienną wizję praw człowieka (podobnie jak Stany Zjednoczone) i sposobu realizowania polityki wzrostu. W tej ostatniej sprawie opowiada się na społeczną gospodarkę rynkową i zrównoważonym rozwojem respektującym normy ochrony środowiska naturalnego. Natomiast Chiny lekceważąc prawa wolnościowe jednostek, przeciwstawiają im prawa grupowe i socjalne oraz nie chcą poddać się międzynarodowemu reżimowi ochrony klimatu (Protokół z Kioto).

Również Indie stwarzają poważne wyzwania dla UE. To także mocarstwo atomowe, a do tego skonfliktowane z Pakistanem, również posiadającym broń jądrową. Kultura strategiczna Indii akcentująca niezależność w podejmowaniu decyzji o ewentualnym użyciu tej broni jest postrzegana na Zachodzie jako czynnik generujący zagrożenie dla bezpieczeństwa międzynarodowego, tym bardziej, że Indie i Pakistan nie przystąpiły do układu NPT. Ponadto spór z Unią Europejską dotyczy także odrzucenia przez Delhi Protokołu z Kioto, w sytuacji, gdy Indie (obok Chin) należą do największych emitentów gazów cieplarnianych.

Istotne wyzwanie dla polityki bezpieczeństwa Unii Europejskiej stwarzają wahania w polityce Stanów Zjednoczonych pod przywództwem Baracka Obamy. Początkowo w 2009 r. jego administracja realizowała politykę „resetu” w stosunkach z Rosją. Jednym z jej efektów była decyzja o wycofaniu się USA z umów o budowie amerykańskiej tarczy antyrakietowej w Polsce i Czechach. Następnie USA stworzył, a szczyt lisboński NATO w listopadzie 2010 r. zaakceptował – plan etapowego budowania do 2022 r. sojuszniczej (natowskiej) tarczy antyrakietowej i jako partnera w tym przedsięwzięciu widział Rosję<sup>12</sup>. Jesienią 2011 r. administracja Obamy zapowiedziała zmianę priorytetów w amerykańskiej polityce bezpieczeństwa. Europa została przesunięta na trzecie miejsce, po Azji Wschodniej i regionie Pacyfiku oraz Bliskim Wschodzie. Skutkiem była zapowiedź prezydenta USA wycofania z Europy dwóch brygad bojowych i cięcia budżetu obronnego<sup>13</sup>, a także liczne apele, by Europejczycy odgrywali w NATO większą rolę. Dopiero

---

<sup>12</sup> *Active Engagement, Modern Defence: Strategic Concept for the Defence and Security of the Members of the North Atlantic Treaty Organisation adopted by Heads of State and Government in Lisbon*, 19 November 2010.

<sup>13</sup> J. Tomaszewski, *Zmiany w polityce bezpieczeństwa USA*, „Bezpieczeństwo Narodowe” 2012, nr 23–24, s. 108–109.

kryzys ukraiński w 2014 r. zmienił podejście USA do Rosji, a Stany Zjednoczone zdecydowały się na stałą dyslokację w Polsce pododdziału wojsk lotniczych<sup>14</sup> i czasowe zwiększenie obecności ich lotnictwa w Polsce i Rumunii.

Dość trudno w obecnej płynnej sytuacji międzynarodowej, w związku z kryzysem na Ukrainie i wokół tego państwa, jednoznacznie ocenić politykę NATO jako instrumentu obrony sojuszników europejskich. Sojusz Północnoatlantycki nie jest spójny wewnętrznie, a niektórzy sojusznicy są niechętni podejmowaniu zdecydowanych działań w zakresie wzmacniania jego zdolności wojskowych, a zwłaszcza przesuwania jego infrastruktury wojskowej do krajów środkowoeuropejskich. To stwarza nowe wyzwanie dla Unii Europejskiej, jako drugiego międzynarodowego filaru bezpieczeństwa jej państw członkowskich, z których 22 równocześnie należy do UE i NATO.

Zwłaszcza dla sąsiadujących z Rosją państw członkowskich NATO oczywiste jest, że Sojusz powinien skoncentrować się na swojej funkcji obronnej, zgodnie z art. 5 Traktatu waszyngtońskiego. To jednak wymaga zwiększonego wysiłku zbrojeniowego sojuszników, a najbogatsze państwa Europy Zachodniej nie są przychylnie takiemu zadaniu, nie tylko ze względów finansowych, ale także z uwagi na chęć niepogarszania stosunków z Rosją. Jest więc pytanie, a może szansa dla nich i pozostałych państw członkowskich UE, jak wzmocnić WPBiO.

#### *Niewykorzystane regulacje Traktatu z Lizbony*

Nowy traktat o Unii Europejskiej, przyjęty w Lizbonie, stworzył nieznane dotychczas rozwiązania instytucjonalne odnoszące się do Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony. Ich wdrożenie w życie stworzyłoby możliwości ożywienia i wzmocnienia tej polityki. Takie szanse stwarzają następujące nowe regulacje:

- stała współpraca strukturalna, która umożliwia nawiązywanie współpracy między grupą państw, mających większą zdolność prowadzenia bardziej wymagających operacji wojskowych (art. 42 i 46 TUE),
- rozszerzenie tzw. wzmocnionej współpracy na wszystkie dziedziny niewyłącznych kompetencji Unii Europejskiej, w tym na całą WPZiB, łącznie ze sprawami obronnymi i wojskowymi (art. 20 TUE). Warunkiem jest udział w tej współpracy 9 państw (podwyższony próg z 8 państw),
- poszerzenie zakresu misji reagowania kryzysowego (petersberskich) o wspólne działania rozbrojeniowe, doradztwo i wsparcie wojskowe, zapobieganie konfliktom i operacje stabilizacyjne po zakończeniu konfliktów. Postanowiono, że wszystkie misje interwencyjne UE na rzecz utrzymania pokoju, zapobiegania konfliktom i umacniania bezpieczeństwa międzynarodowego mogą przyczyniać się do walki z terroryzmem, włączając w to wspieranie krajów trzecich w zwalczaniu terroryzmu na ich terytoriach,

---

<sup>14</sup> Właściwie już od 9 listopada 2012 r. rozpoczął stałe stacjonowanie w Polsce mały 10-osobowy pododdział żołnierzy amerykańskich w bazie lotniczej w Łasku. Zajmuje się on przygotowaniem polskich żołnierzy do obsługi samolotów F-16 i S-130 Hercules. W trakcie kryzysu ukraińskiego USA postanowiły rozmieścić kompanię swoich żołnierzy.



- klauzula sojusznicza *casus foederis*, jaka występuje w sojuszach polityczno-wojskowych. Art. 42, ust. 7 TUE stanowi, że „W przypadku gdy jakiegokolwiek państwo członkowskie stanie się ofiarą zbrojnej agresji na jego terytorium, pozostałe państwa członkowskie mają w stosunku do niego obowiązek udzielenia pomocy i wsparcia przy zastosowaniu wszelkich dostępnych im środków, zgodnie z artykułem 51 Karty Narodów Zjednoczonych”. Ta nowa instytucja wyraźnie wskazuje, że Unia Europejska zadeklarowała wolę stania się organizacją obrony terytorialnej na wzór sojuszy polityczno-wojskowych<sup>15</sup>,
- wpisanie klauzuli solidarności, zobowiązującej Unię i państwa członkowskie do udzielania wszelkiej pomocy państwu, które stanie się przedmiotem ataku terrorystycznego albo ofiarą klęski żywiołowej lub katastrofy spowodowanej przez człowieka (art. 222 Traktatu o funkcjonowaniu UE),
- ustanowienie klauzuli/zasady prowadzenia polityki energetycznej w duchu solidarności w dziedzinie energetyki, w ramach wspólnego rynku (art. 194 TfUE),
- podniesienie rangi Europejskiej Agencji Obrony (działającej od lipca 2004 r.) poprzez włączenie jej do traktatu o UE i szczegółowe określenie jej zadań, które można sprowadzić do generowania i wzmacniania bazy przemysłowej i technologicznej sektora obronnego oraz zwiększania efektywności wydatków wojskowych (art. 45 TUE).

Są to korzystne przesłanki, które mogą stanowić punkt wyjścia do starań zmierzających do wyprowadzenia WPBiO ze stagnacji. Jak dotychczas pozostają one jedynie możliwościami, bo nie są wdrażanie w życie.

## Szanse i perspektywy ożywienia i rozwoju WPBiO

Biorąc pod uwagę przedstawione wyżej przesłanki można pokusić się określić szanse i perspektywy rozwoju Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony Unii Europejskiej. Wstępnym krokiem do tego powinno być uświadomienie sobie, że Unia Europejska jako organizacja integracyjna, po kryzysie finansowym 2008 r., jest bardzo osłabiona. Ponadto skonstatować należy, że w zakresie polityki zagranicznej i bezpieczeństwa stopień zintegrowania jest bardzo niski. Kwestie WPBiO mieszczą się w tym ostatnim obszarze UE, a ich rozwój zależy od decyzji politycznych podejmowanych przez państwa członkowskie. Decyzje te uzależnione są od każdorazowej oceny ich zgodności z interesami narodowymi tych państw. Zaś państwa są szczególnie wyczulone na ochronę swoich suwerennych praw w dziedzinie polityki zagranicznej, bezpieczeństwa i obrony. Nie jest więc łatwo szukać szans na

---

<sup>15</sup> Tego istotnego zobowiązania nie osłabia dopisane we wspomnianym artykule Traktatu o UE zastrzeżenie, że „Nie ma to wpływu na szczególny charakter polityki bezpieczeństwa i obrony niektórych państw członkowskich. Zobowiązania i współpraca w tej dziedzinie pozostają zgodne ze zobowiązaniami zaciągniętymi w ramach Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego, która dla państw będących jej członkami pozostaje podstawą ich zbiorowej obrony i forum dla jej wykonywania”.

podejmowanie nowych decyzji, aby wyprowadzić WPBiO ze stagnacji i przewidywać przyszłość tej polityki. Ponadto oczywisty jest fakt, że państwa członkowskie Unii Europejskiej są uzależnione od Stanów Zjednoczonych i NATO w zapewnianiu ich bezpieczeństwa narodowego. Inaczej, korzystniej, wygląda kwestia odpowiedzialności UE za utrzymanie stabilności i bezpieczeństwa poza jej granicami.

## Wypracowanie nowej strategii bezpieczeństwa UE

Najczęściej podnoszonym w debacie politycznej i naukowej argumentem wskazującym na nieefektywność lub wręcz na brak wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony Unii Europejskiej jest konstatacja, że brakuje woli politycznej państw członkowskich do wspólnego działania, gdyż preferują one własne, egoistycznie pojmowane interesy narodowe. Tylko potwierdzając ten stan nie znajduje się dróg wyjścia z impasu, w którym tkwi WPBiO. Jeśli nawet stanie się na gruncie paradygmatu realistycznego, to powinno się zadać sobie pytanie, jak doprowadzić do skorelowania czy uzgodnienia wspólnego mianownika interesów państw członkowskich w sprawach bezpieczeństwa i obrony. A o tym, że taka potrzeba istnieje, była mowa wyżej. Co więc robić?

Odwołać się zatem można do klasyka teorii wojny Karla von Clausewitza. W jego poglądach znajdzie się oczywistą dla wojskowych tezę o tym, że każda wojna musi mieć określony przez politykę cel, środki i metody jej prowadzenia<sup>16</sup>. A zatem istnieje potrzeba posiadania strategii prowadzenia działań wojennych. Czyli, aby skutecznie zapewnić bezpieczeństwo i obronę, trzeba kierować się adekwatną do uwarunkowań strategią. Paradoxem jest, że Unia Europejska, choć od swoich początków prowadzi politykę zagraniczną i bezpieczeństwa (WPZiB), nie posiada do dziś jednego dokumentu określającego strategię całej tej polityki. Europejska Strategia Bezpieczeństwa (dokument pt. *A secure Europe in a Better World: European Security Strategy*) z 2003 r. dotyczy głównie WPZiB, w tym kwestii bezpieczeństwa i roli Unii w tzw. zarządzaniu kryzysowym<sup>17</sup>.

ESB nadawała strategiczny sens europejskiej polityce obronnej (EPBiO) w pierwszych latach po jej proklamowaniu. Odnosiła się do środowiska bezpieczeństwa UE sprzed kryzysu finansowego i poważnych zmian w porządku międzynarodowym, jakie potem nastąpiły. Przypomina nieco mało aktualny i niezbyt przydatny drogowskaz. W 2008 r. szef unijnej dyplomacji Javier Solana w przygotowanym raporcie o realizacji ESB zwracał uwagę, że już wtedy przed Unią Europejską nasiliły się niektóre stare i pojawiły się nowe wyzwania, takie jak cyberterrorystyczny, niebezpieczeństwo przerwania dostaw surowców energetycznych czy zmiany klimatyczne. To postawiło wielkie zadania zrealizowania ESB, zwią-

<sup>16</sup> B. Balcerowicz, *Sily zbrojne w stratnie pokoju, kryzysu, wojny*, Warszawa 2010, s. 13–14, 17.

<sup>17</sup> Tekst zob. w: *From Copenhagen to Brussels. European Defence: Core Documents*, Vol. 4, compiled by A. Missiroli, „Chailot Paper”, No. 67, December 2003, s. 324–333.

szenia unijnych zdolności budowania stabilności w Europie i w zmieniającym się świecie oraz zacieśniania przez Unię partnerstwa na rzecz „efektywnego multilateralizmu” z udziałem różnych aktorów międzynarodowych: ONZ, organizacji regionalnych, wielkich mocarstw i organizacji pozarządowych<sup>18</sup>.

Od kilku lat eksperci zajmujący się EPBiO/WPBiO, w tym autor niniejszego opracowania, zwracają uwagę na potrzebę zaktualizowania bądź wypracowania nowej strategii bezpieczeństwa Unii Europejskiej<sup>19</sup>. Jako główny powód widzimy szybko zmieniające się środowisko bezpieczeństwa UE i dezaktualizację Europejskiej Strategii Bezpieczeństwa<sup>20</sup>. Pojawienie się nowych wyzwań i zagrożeń, a także wspomniana wyżej zapowiedź rewizji priorytetów w polityce zagranicznej USA i wzrost roli nowych wschodzących mocarstw sprawiają, że Unia Europejska powinna zaadaptować się do zmienionej sytuacji.

Unia Europejska powinna sformułować swoją generalną strategię aktywności międzynarodowej, obejmującą wszystkie rodzaje jej polityki, adresowane do otoczenia międzynarodowego. To oznacza skoordynowanie polityki wspólnotowej (zewnętrznych stosunków ekonomicznych) ze Wspólną Polityką Zagraniczną i Bezpieczeństwa, w tym ze Wspólną Polityką Bezpieczeństwa i Obrony, a także z polityką w zakresie spraw wewnętrznych i wymiaru sprawiedliwości, czyli w Przestrzeni Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości. Byłaby to „wielka strategia”. W jej ramach powinna zostać zredefiniowana strategia bezpieczeństwa i sformułowana strategia militarna UE<sup>21</sup>. Potrzebę nowelizacji Europejskiej Strategii Bezpieczeństwa dostrzegło Biuro Bezpieczeństwa Narodowego i Prezydent RP<sup>22</sup>. Niewątpliwie, gdyby polska propozycja została przyjęta, a pewne szanse na to są dzięki poparciu Francji, będą prowadzone długotrwałe prace nad nową strategią bezpieczeństwa Unii Europejskiej. Należy sądzić, że jest to jedyna droga do budowania jedności państw członkowskich UE. Bez podjęcia takich prac w dalszym ciągu słyszalne będą jałowe utyskiwania, że w Unii Europejskiej brakuje woli politycznej prowadzenia efektywnej polityki bezpieczeństwa i obrony.

Oczywiste jest, że znowelizowana strategia bezpieczeństwa UE, powinna zawierać lub być uzupełniona o strategię militarną, która wydaje się już na obec-

---

<sup>18</sup> *Report on the Implementation of the European Security Strategy – Providing Security in a changing world*, Brussels, 11 December 2008, [w:] *European Security and Defence: Core Document 2008*, Vol. 9, Compiled by C. Gliere, „Chaillot Paper” 2009, nr 117, s. 453–462.

<sup>19</sup> S. Biscop, J. Howorth, B. Giegerich, *Europe: a Time for Strategy*, „Egmont Paper”, No. 27, January 2009; *A Future Agenda for the European Security and Defence Policy*, „Working Paper”, Madrid – Paris – Berlin – Brussels, February 2009, ed. A. de Vasconcelos, *Quelle défense européenne en 2020?*, Paris 2010; R. Zięba, *Wspólna polityka zagraniczna i bezpieczeństwa UE – strategie i wyzwania*, [w:] *Pytania o Europę. Opinie ekspertów*, Warszawa 2010, s. 146–150.

<sup>20</sup> Chodzi o dokument: *A Secure Europe in a Better World: European Security Strategy*, Brussels, 12 December 2003.

<sup>21</sup> R. Zięba, *Strategia bezpieczeństwa Unii Europejskiej w świetle Traktatu z Lizbony*, [w:] *Stabilizacja nieładu i destabilizacja ładu*, red. J. Dobrowolska-Polak, Poznań 2011, s. 13–34.

<sup>22</sup> S. Koziej, *Potrzeba nowelizacji strategii bezpieczeństwa Unii Europejskiej*, „Bezpieczeństwo Narodowe” 2011, nr 20, s. 19–40.

nym etapie niezbędna dla określenia priorytetów (w tym terytorialnych), zasad i sposobów prowadzenia operacji reagowania kryzysowego i obrony terytorialnej. Kwestią przyszłości jest sformułowanie doktryny obronnej, a potrzebę taką implikuje zawarta w art. 42. pkt 7 Traktatu z Lizbony klauzula sojusznicza typu *casus foederis*, zobowiązująca państwa członkowskie do udzielenia sobie pomocy i wsparcia wszelkimi dostępnymi środkami, w razie napaści zbrojnej na jedno z nich.

Wstępem do prac nad nową strategią bezpieczeństwa UE powinno być opracowanie „białej księgi o obronie europejskiej”, która byłaby podpowiedzią, jak budować cywilno-wojskową strategię bezpieczeństwa UE, w tym jak dochodzić do zapowiadanej od lat początków Unii jej kolektywnej obrony<sup>23</sup>.

### Wzmocnienie zdolności militarnych i europejskiego sektora obronnego

Unia Europejska ma duży potencjał militarny, ale jest on rozproszony i pozostaje w wyłącznej gestii jej państw członkowskich. Po to, aby uczynić go bardziej przystosowanym do potrzeb WPBiO, należałoby podjąć następujące działania:

- kontynuowanie transformacji sił zbrojnych państw członkowskich, prowadzonej w taki sposób, aby zdolności ekspedycyjne posiadały nie poszczególne państwa, lecz Unia jako całość,
- redukcja istniejących duplikacji i tworzenie o wiele bardziej mobilnych zdolności w ramach obecnego „połączonego” budżetu, zwłaszcza w ramach stałej współpracy strukturalnej, przewidzianej Traktatem z Lizbony,
- w dokumencie strategicznym (nowa strategia bezpieczeństwa lub biała księga o bezpieczeństwie) należałoby zawrzeć cywilno-wojskową strategię, dającą odpowiedzi na to, jakie są priorytety terytorialnego zaangażowania UE i jaka jest doktryna zarządzania kryzysowego UE,
- państwa członkowskie UE powinny zgodzić się na prowadzenie niepodjęmowanych dotychczas, w ramach zarządzania kryzysowego, operacji o wysokiej intensywności, np. o charakterze *peace enforcement* oraz długoterminowych operacji *peacekeeping*. Do tego trzeba będzie określić wielkość i rodzaje potrzebnych zasobów i zdolności militarnych;
- określić, jak dochodzić do kolektywnej obrony państw UE? Na gruncie postanowień Traktatu z Lizbony możliwości takie dają:
  - postanowienia stałej współpracy strukturalnej,
  - mechanizm wzmocnionej współpracy,
  - klauzula solidarności (zawarta w art. 42, ust. 7);
    - przyspieszenie procesu transformacji sił zbrojnych UE, rekonstrukcja przemysłu zbrojeniowego i stworzenie bardziej konkurencyjnego Europej-

---

<sup>23</sup> Tak uczyniono w Polsce, gdzie po ponad dwóch latach prac Komisji Strategicznego Przeglądu Bezpieczeństwa Narodowego, powołanej przez Prezydenta RP, Biuro Bezpieczeństwa Narodowego opublikowało *Białą księgę bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2013.

skiego Rynku Zaopatrzenia Obronnego (EDEM) oraz podjęcie wspólnych europejskich przedsięwzięć w zakresie rozwoju badań i technologii.

Jednym z najlepiej funkcjonujących organów Unii Europejskiej w zakresie WPBiO jest Europejska Agencja Obrony (EDA). Zajmuje się ona wspieraniem badań nad nowymi technologiami i rodzajami uzbrojenia, harmonizacją zamówień i zaopatrzenia w nowy sprzęt wojskowy i rozwijaniem przemysłu obronnego. Działania te mają na celu zaopatrzenie armii państw członkowskich w najnowocześniejsze rodzaje uzbrojenia i zwiększanie efektywności wydatków wojskowych.

Nie są to łatwe zadania zważywszy zapóźnienie technologiczne europejskiego przemysłu obronnego oraz jego rozproszenie i niską konkurencyjność przedsiębiorstw europejskich w porównaniu z amerykańskimi. Integrująca się Europa podjęła pierwsze próby tworzenia wspólnego systemu zamówień i zaopatrzenia w sprzęt wojskowy jeszcze w latach 90. w ramach Unii Zachodnioeuropejskiej. Brak sukcesów w tych działaniach skłonił UE do utworzenia w 2004 r. Europejskiej Agencji Obrony. Współpraca w ramach tej agencji realizowana jest na zasadzie uzgodnień międzyrządowych. I chociaż wydłuża to proces podejmowania działań, EDA może poszczycić się kilkoma sukcesami<sup>24</sup>. Szanse na następne są, jednak pod warunkiem zdecydowania się państw członkowskich na wspólne projekty, co może przyczyniać się do obniżania kosztów. Generalnie można stwierdzić, że istnieją ograniczone szanse wzmocnienia europejskiego sektora obronnego UE, lecz wydają się zależeć one od zwiększenia praktycznej współpracy w tej dziedzinie pomiędzy UE i NATO.

### **Zwiększenie praktycznej współpracy pomiędzy UE i NATO**

Unia Europejska decydując się na *Europejski cel operacyjny/zasadniczy 2010* postawiła na wygenerowanie zasobów i zdolności wojskowych pozwalających prowadzić pełny zakres operacji reagowania kryzysowego. Równolegle Traktatem z Lizbony została stworzona formalna możliwość rozwijania stałej współpracy strukturalnej i współpracy wzmocnionej przez państwa do tego najlepiej przygotowane. A takimi państwami są czołowi europejscy członkowie NATO, czyli Wielka Brytania, Francja i Niemcy. Są to państwa najwyżej technologicznie zaawansowane w rozwijaniu techniki wojskowej, posiadają odpowiednie doświadczenie z uczestnictwa w programach zbrojeniowych Sojuszu, a przy tym dysponują największymi budżetami wojskowymi. Ponadto – co szczególnie ważne – te trzy kraje w największym stopniu włączyły się do pierwszych operacji reagowania kryzysowego podejmowanych przez UE od wiosny 2003 r. Operacje realizowane w Europie (w Macedonii oraz Bośni i Hercegowinie) były możliwe po zawarciu wcześniej porozumień z NATO, w formule Berlin Plus, umożliwiających dostęp do

<sup>24</sup> T. Dyson, T. Konstadinides, *European Defence Cooperation in EU Law and IR Theory*, London 2013, rozdz. 3.

danych planistycznych, zasobów i zdolności oraz scenariuszy dowodzenia Sojuszu Północnoatlantyckiego<sup>25</sup>.

Wprawdzie Unia Europejska angażuje się w operacje wojskowe w Afryce, które nie wymagają porozumiewania się z NATO, to jednak współpraca dwustronna między obu organizacjami wydaje się być konieczna, nie tylko dla pomyślnego prowadzenia operacji unijnych, ale także dla korelowania i uzgadniania decyzji w sytuacjach, gdy trzeba będzie rozwiązywać poważniejsze kryzysy lub występujące równocześnie w różnych regionach. Ponadto coraz częściej sytuacja wymaga kompleksowego, różnorodnego zaangażowania się na rzecz zarządzania kryzysowego, z równoczesnym lub przemiennym podejmowaniem działań wojskowych i cywilnych. Temu celowi służy m.in. komórka cywilno-wojskowa UE przy Kwaterze Głównej NATO. Od ponad 10 lat Francja lansuje potrzebę wzmocnienia struktur planistycznych europejskich operacji bezpieczeństwa, które do tej pory są prowadzone przez każdorazowo tworzone sztaby operacyjne przez państwo kierujące operacją (tzw. państwo ramowe).

Po powrocie Francji do struktur wojskowych NATO (kwiecień 2009 r.) nastąpiło zbliżenie między Polską i Francją. W lipcu 2009 r. minister spraw zagranicznych Radosław Sikorski zaproponował szefowi dyplomacji Francji Bernardowi Kouchnerowi podjęcie działań w celu wzmocnienia WPBiO, poczynając od współpracy w zakresie bezpieczeństwa i obrony obu państw. Szefowie dyplomacji Polski i Francji zapowiedzieli, że będą współdziałać na rzecz wzmocnienia obrony europejskiej i zacieśnienia współpracy UE i NATO (tzw. inicjatywa chobielińska). Równocześnie rząd Donalda Tuska podjął intensywne zabiegi o reaktywowanie Trójkąta Weimarskiego, osłabionego w latach 2003–2007. Doprowadziło to do zacieśnienia współpracy z Niemcami i Francją, dwoma państwami faktycznie przewodzącymi Unii Europejskiej.

W kwietniu 2010 r. ministrowie spraw zagranicznych Trójkąta Weimarskiego zapowiedzieli podjęcie działań w celu wzmocnienia WPBiO. Trzy kraje przedstawiły konkretne propozycje w liście ministrów spraw zagranicznych i ministrów obrony skierowanym 6 grudnia 2010 r. do Wysokiej Przedstawiciel Unii ds. Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa, Catherine Ashton. Zaproponowali prowadzenie prac na trzech poziomach. Na szczeblu strategicznym – poprawę zdolności planowania i realizowania cywilno-wojskowych i wojskowych operacji reagowania kryzysowego, w oparciu o istniejące struktury. Na szczeblu operacyjnym – prace nad zwiększeniem zdolności prowadzenia działań wojskowych. Na szczeblu taktycznym – działania nad przystosowaniem grup bojowych do potrzeb

<sup>25</sup> Formuła „Berlin plus” została uzgodniona na waszyngtońskim szczycie NATO 23–25 kwietnia 1999 r. Dotyczy operacji zarządzania kryzysowego prowadzonych przez sojuszników europejskich bez udziału USA. Nazwa wywodzi się od wcześniejszych uzgodnień poczynionych na berlińskim posiedzeniu Rady Północnoatlantyckiej 3 czerwca 1996 r., a dotyczących tego typu operacji prowadzonych przez UZE. Unia Europejska przygotowując się do prowadzenia operacji wojskowych (w ramach EPBiO/WPBiO), jeśli zamierza korzystać z zasobów NATO zawiera z nim porozumienia w tej formule.



operacyjnych. W liście przekonywali o konieczności wzmocnienia struktur planistycznych europejskich operacji bezpieczeństwa, sugerując stworzenie wspólnego cywilno-wojskowego dowództwa operacyjnego UE, komplementarnego z narodowymi i natowskimi zasobami<sup>26</sup>. Pomimo odrzucenia w lipcu następnego roku tych propozycji przez Wielką Brytanię, Polska i Francja nadal zabiegały o wzmocnienie WPBiO. Ich działania są wkomponowane w strategię ścisłego współdziałania z NATO, co zostało podkreślone w *Deklaracji francusko-polskiego szczytu w sprawie bezpieczeństwa i obrony*, wydanej po spotkaniu Nicolasa Sarkozy'ego i premiera Donalda Tuska 5 listopada 2009 r. Po zmianie prezydenta Francji wiosną następnego roku oba kraje jeszcze aktywniej współpracują na rzecz umocnienia WPBiO i NATO równocześnie.

Natomiast na płaszczyźnie transatlantyckiej, ze względu na nakładające się na siebie członkostwo aż 22 państw, zarówno w UE, jak i NATO oraz partnerstwo strategiczne między obiema organizacjami, warto rozważenia wydaje się ustanowienie specjalnego forum dialogu UE–NATO. Mógłby to być albo zupełnie nowy organ, albo stała Rada NATO-UE lub Rada Północnoatlantycka, która dziś jest organem Sojuszu Północnoatlantyckiego. Nowe rozwiązanie instytucjonalne dobrze by służyło nie tylko prowadzeniu debat, ale także realizacji strategicznego współdziałania UE z NATO i USA. Można byłoby zaprojektować stworzenie bardziej zinstytucjonalizowanego euroatlantyckiego systemu bezpieczeństwa, złożonego z dwóch filarów, NATO i UE.

## Podsumowanie

Przygotowując traktat rewizyjny o Unii Europejskiej państwa członkowskie żywiły nadzieję na instytucjonalne i rzeczywiste wzmocnienie unijnej polityki obronnej. W Traktacie z Lizbony nadały tej polityce zobowiązującą nazwę Wspólna Polityka Bezpieczeństwa i Obrony. Jednakże już w samym tekście nowego traktatu nie znalazły się normy zobowiązujące do kształtowania „wspólnej” polityki w znaczeniu jej jednolitości, lecz postanowienia wzmacniające jej międzyrządowy charakter. A wiadomo, że rządy reprezentują często rozbieżne interesy swoich państw i dlatego o tę wspólność trudno osiągnąć. Zwłaszcza, że po wielkim rozszerzeniu Unii w 2004 r. wyraźnie ujawniły się postawy egoistyczne i nacjonalistyczne, najpierw „starych” państw członkowskich, a potem także nowych. W trakcie kryzysu finansowego 2008 r. tendencje te nasiliły się, a dodatkowo w polityce większości państw ujawniła się „postawa księgowego”, co skutkowało niechęcią do finansowania wspólnych przedsięwzięć w zakresie WPBiO.

---

<sup>26</sup> R. Zięba, *Polska we Wspólnej Polityce Bezpieczeństwa i Obrony Unii Europejskiej*, „Polityka i Społeczeństwo” 2012, nr 10, s. 160–169; J. Zając, *Poland's Position Towards the Transatlantic Link*, [w:] *Dossier stratégique: La Pologne, un acteur de la défense européenne*, „La Lettre de l'IRSEM” 2014, No. 3, s. 16.

Z drugiej strony istotne znaczenie niezmiennie ma kontekst transatlantycki i zależność państw UE od gwarancji bezpieczeństwa stwarzanych przez NATO i obecność wojskową USA w Europie. Po objęciu urzędu prezydenta USA przez Baracka Obamę w polityce amerykańskiej zaczęły się wahania; z jednej strony zacieśnianie stosunków z UE, a z drugiej redefinicja priorytetów polityki zagranicznej w kierunku odwrótu od Europy w kierunku regionu Azji i Pacyfiku. Stanowiło to wyraźny sygnał dla sojuszników europejskich aby przejmowali odpowiedzialność za własną obronę, dwoma torami – poprzez większe inwestowanie w NATO oraz wzmacnianie WPBiO. Impulsy o charakterze negatywnym wynikały także z ewolucji ładu międzynarodowego powodowanej rosnącą potęgą nowych wschodzących mocarstw. W tej sytuacji Unia Europejska chcąc się liczyć w grze jako aktor o ambicjach globalnych, musi wyraźnie przemawiać nie tylko „miękką siłą”, ale także w sprawach militarnych, stosując – gdy zachodzi potrzeba „twardą”.

Zasadnicza szansa ożywienia i wzmocnienia WPBiO nie leży w jej rozwoju instytucjonalnym, lecz w możliwości i już uświadamianej potrzebie wypracowania nowej strategii bezpieczeństwa UE. Taki nowy drogowyśkaz pokaże nieco zdezorientowanym państwom członkowskim, jak odnaleźć właściwą drogę do ożywienia WPBiO i stworzenia nowych możliwości dla bezpieczeństwa i obrony Europy, związanej z USA silną więzią transatlantycką.

#### **Causes of stagnation and chances of recovery of the European Union defense policy in the context of transatlantic relations**

In the second half of the first decade of the twenty-first century has become apparent stagnation in the development of defense policy of the European Union. This happened in the time when the EU was to realize its ambitious plans to develop the resources and capabilities to conduct a wide range of crisis management operations (Petersberg tasks).

The stagnation of the CSDP contributed reduce the political importance of the EU in the international arena. Its causes were: an increase of disparities between the member states of the EU, strengthening by the Treaty of Lisbon the mechanisms of intergovernmental cooperation; the financial crisis of 2008, and a general weakening of the international activity of the EU. Conditions for removal of the CSDP from stagnation stuck in the change in the security environment of the EU and in regulations of the Treaty of Lisbon. The main chance of reviving and strengthening the CSDP is not in its institutional development, but in the opportunity and conscious need to develop a new EU security strategy, as well as in strengthening the military capabilities and European defence sector, and also in increasing practical cooperation between the EU and NATO.

**Key words:** Common Foreign and Security Policy (CFSP), Common Security and Defence Policy (CSDP), European Defence Agency (EDA), civil and military capabilities